

Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia

Dottorato di ricerca in Sociologia
XIX ciclo

**Innovazione organizzativa e istituzionale della pubblica
amministrazione. Un approccio interpretativo e l'analisi
di un dispositivo partecipativo nel settore della cultura**

Tesi di Dottorato del candidato:
Dott.ssa Claudia Dall'Agata

Settore scientifico-disciplinare:
SPS/09 Sociologia dei processi economici e del lavoro

Il coordinatore:
Chiar.mo Prof. Pierpaolo Donati

Il tutor:
Chiar.mo Prof. Michele La Rosa

Esame finale Anno 2008

*Ringrazio di cuore il professor La Rosa
per gli insegnamenti, la fiducia e la collaborazione
sempre dimostrati.*

*Un ringraziamento davvero speciale va anche a
Vando Borghi, Roberto Rizza e Barbara Giullari
per tutti i consigli, l'aiuto e l'affetto che
hanno avuto nei miei confronti.*

*Grazie anche a Mila Sansavini e Silvia Cozzi
per il loro costante sostegno.*

*Infine un grazie infinito
a mia mamma
mio babbo
mio fratello Andrea*

Indice

PARTE PRIMA – Quadro teorico di riferimento

| | |
|---------------|----|
| Premessa..... | 11 |
|---------------|----|

Capitolo 1

Dimensione istituzionale e cambiamento nella pubblica amministrazione: gli approcci sociologi classici e contemporanei

| | | |
|------|--|----|
| 1.1. | Introduzione | 20 |
| 1.2. | Il problema del cambiamento nel modello burocratico weberiano | 21 |
| 1.3. | Prigionieri dell'incapacità addestrata: Merton e la persistenza della pubblica amministrazione..... | 28 |
| 1.4. | Crozier e l'autoriproduzione della burocrazia..... | 35 |
| 1.5. | Dimensione istituzionale e cambiamento: l'approccio istituzionalista di Selznick | 41 |
| 1.6. | Azione, istituzione e organizzazione: l'approccio neo-istituzionalista al tema del cambiamento. | 47 |
| 1.7. | L'importanza della dimensione culturale e cognitiva nel cambiamento istituzionale della pubblica amministrazione | 59 |
| 1.8. | Brevi note conclusive..... | 62 |

Capitolo 2

Crisi della pubblica amministrazione e modelli post-burocratici di governance

| | | |
|------|--|-----|
| 2.1. | Introduzione | 67 |
| 2.2. | La crisi del government e dei sistemi tradizionali di regolazione delle politiche pubbliche..... | 68 |
| 2.3. | Le ragioni dello sviluppo dei modelli di governance..... | 77 |
| 2.4. | La governance e il ruolo dell'azione amministrativa pubblica | 82 |
| 2.5. | Modelli di governance: logiche di mercato e logiche comunitarie | 87 |
| 2.6. | Il modello del new public management nella pubblica amministrazione..... | 93 |
| 2.7. | La pubblica amministrazione in Italia tra riforme, cambiamento e immobilismo | 101 |
| 2.8. | Governance: il ruolo degli enti locali nello sviluppo del territorio e delle città..... | 106 |
| 2.9. | Brevi note conclusive..... | 113 |

Capitolo 3

Innovazione sociale della pubblica amministrazione e processi partecipativi

| | | |
|------|--------------------|-----|
| 3.1. | Introduzione | 119 |
|------|--------------------|-----|

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.2. | L'innovazione sociale nella pubblica amministrazione | 120 |
| 3.3. | Dal paradigma postdemocratico allo sperimentalismo democratico | 126 |
| 3.4. | Il carattere sociale e pubblico dei processi partecipativi | 130 |
| 3.5. | Culture e pratiche di amministrazione condivisa: arene deliberative e inclusività dei cittadini..... | 135 |
| 3.6. | Problematiche e rischi della democrazia deliberativa | 145 |
| 3.7. | Pubblica amministrazione, processi partecipativi e sfera pubblica..... | 156 |
| 3.8. | Processi deliberativi e innovazione istituzionale: un tentativo di analisi.. | 163 |
| 3.9. | I processi partecipativi in Italia: sviluppi e problemi | 179 |
| 3.10. | Brevi conclusioni di sintesi..... | 182 |

PARTE SECONDA – La ricerca sul campo

Capitolo 4

Il disegno della ricerca: oggetto, obiettivi, metodologia e strumenti

| | | |
|------|--|-----|
| 4.1. | Introduzione | 190 |
| 4.2. | Oggetto e obiettivi di ricerca | 191 |
| 4.3. | Le scelte metodologiche e le fasi della ricerca | 199 |
| 4.4. | Il campione di riferimento | 206 |
| 4.5. | Gli strumenti metodologici adottati: osservazione partecipante e interviste | 209 |
| 4.6. | L'organizzazione e l'analisi dei materiali raccolti..... | 219 |

Capitolo 5

Il contesto di riferimento della ricerca

| | | |
|------|---|-----|
| 5.1. | Introduzione | 221 |
| 5.2. | Alcune riflessioni sui principali strumenti, metodi ed esperienze per l'integrazione dell'azione amministrativa..... | 222 |
| 5.3. | Il contesto dell'indagine | 232 |
| 5.4. | La provincia di Forlì - Cesena: alcuni dati socio-economici | 233 |
| 5.5. | L'amministrazione comunale: struttura organizzativa e servizi | 239 |
| 5.6. | Gli strumenti di tipo partecipativo dell'amministrazione comunale | 250 |
| 5.7. | Brevi note di sintesi | 262 |

Capitolo 6

Verso il tavolo della cultura: politiche culturali e trasformazioni della città

| | | |
|------|--|-----|
| 6.1. | Introduzione | 265 |
| 6.2. | La città di Forlì: uno sguardo alle politiche culturali del passato e ai mutamenti più rilevanti..... | 266 |
| 6.3. | Le politiche culturali del Comune di Forlì | 273 |
| 6.4. | Gli attori culturali del territorio..... | 279 |
| 6.5. | La nascita dell'idea del percorso partecipativo | 299 |

| | | |
|------|--|-----|
| 6.6. | La sostenibilità del modello: nasce l'istituzione "Fondo per la cultura" ... | 302 |
| 6.7. | Brevi note di sintesi | 306 |

Capitolo 7

Il processo partecipativo come strumento di politica culturale: attori e istituzioni

| | | |
|------|--|-----|
| 7.1. | Introduzione | 308 |
| 7.2. | Sintesi di un processo: le tappe verso la costituzione del Tavolo della cultura | 309 |
| 7.3. | Il tavolo della musica e il tavolo del teatro: partnership o partecipazione tra gli attori culturali del territorio? | 318 |
| 7.4. | La fase del lavoro dei gruppi tematici | 327 |
| 7.5. | Le elezioni e la designazione dei componenti del Tavolo della Cultura ... | 336 |
| 7.6. | Brevi note di sintesi | 338 |

Capitolo 8

Sfera pubblica e dispositivi partecipativi

| | | |
|------|--|-----|
| 8.1. | Introduzione | 340 |
| 8.2. | Le molte idee di partecipazione | 341 |
| 8.3. | Il problema dell'inclusività e della rappresentanza dei soggetti | 354 |
| 8.4. | La natura del dibattito | 369 |
| 8.5. | Brevi note conclusive | 384 |

Capitolo 9

Pratiche partecipative e innovazione amministrativa

| | | |
|------|---|-----|
| 9.1. | Introduzione | 391 |
| 9.2. | Il coinvolgimento della pubblica amministrazione | 392 |
| 9.3. | La dimensione partecipativa dell'amministrare | 400 |
| 9.4. | La natura pubblica dei processi amministrativi | 407 |
| 9.5. | Innovazione e cambiamento: i risultati del processo partecipativo | 412 |
| 9.6. | Brevi note conclusive | 419 |

Capitolo 10

| | |
|-----------------------|-----|
| Note conclusive | 425 |
|-----------------------|-----|

| | |
|--|-----|
| Bibliografia di riferimento | 437 |
|--|-----|

| | |
|------------------------|-----|
| Appendice | 454 |
| Glossario | 455 |

PARTE PRIMA
Quadro teorico di riferimento

Premessa

Il lavoro qui presentato parte dalla considerazione delle trasformazioni, sul terreno della *governance*, delle forme di azione pubblica e dei sistemi di regolazione per indagare il tema dell'innovazione e del cambiamento organizzativo e istituzionale della pubblica amministrazione, a partire dall'analisi dei dispositivi partecipativi di tipo deliberativo messi in atto su alcune tematiche di politica pubblica.

In questo quadro caratterizzato da processi di crisi del ruolo pubblico delle istituzioni da diversi punti di vista - crisi finanziaria, di legittimità, di rendimento e di efficacia, crisi delle basi tradizionali del potere politico, della rappresentanza ecc. - (Battistelli, 2002; Pellizzoni, 2005) si constata l'indebolimento (o un mutamento di ruolo rispetto al passato) della forza istituzionale dello Stato nazione (Pierre, 2000) e delle capacità di governo delle istituzioni pubbliche accanto al crescere della dimensione locale e all'affermarsi della dimensione sovranazionale. La struttura dei livelli di governo diventa più complessa e articolata con il consolidamento di diversi interlocutori politici, di relazioni intergovernative variegate e con il fiorire di nuovi attori sociali. All'inizio del XXI secolo i governi locali stanno vivendo un processo di trasformazione e di ampliamento delle loro funzioni e delle loro responsabilità. Diversi sono i mutamenti che riguardano direttamente il livello locale. Ci riferiamo, ad esempio, alle politiche che si orientano, rispetto al passato, a tematiche legate allo sviluppo territoriale, alla gestione dei servizi in direzione di uno snellimento e di una maggiore flessibilità dell'apparato amministrativo e al rapporto con i cittadini che diventano sempre più partecipi e attivi, soprattutto per quanto riguarda le politiche o le azioni pubbliche che più li coinvolgono (Bobbio, 2002). Lo stesso modello burocratico basato sulla centralità delle istituzioni va verso

una configurazione post burocratica caratterizzata da una pluralità di attori e interazioni, da una trama reticolare, da spinte verso la managerializzazione pubblica e dall'affermarsi di modalità negoziali che si sostituiscono alla regolazione di stampo gerarchico, autoritativo (D'Albergo, 2002). La tendenza è quella di creare partenariati pubblico - privati, coalizioni in un'ottica che privilegia la dimensione multisetoriale e multilivello lungo l'asse locale, nazionale, sopranazionale. In effetti la pubblica amministrazione con le nuove modalità intermedie effettua scelte pubbliche in un numero di ambiti sempre più elevato (Bobbio, 2004).

Due sono gli elementi di maggiore risalto che emergono in questo quadro:

- l'individuazione degli interessi generali non è più prerogativa esclusiva delle istituzioni pubbliche; viene meno la legittimità di tipo legale razionale sulla cui base si definivano gli interessi comuni. Più che di crisi della funzione pubblica si potrebbe, però, parlare di evoluzione della stessa. Il ruolo dell'amministrazione, infatti, si trasforma sostenendo e catalizzando aggregazioni o integrazioni fra gli attori interessati e divenendo, soprattutto a livello locale, promotore di nuove forme di cittadinanza;
- la figura del cittadino utente non solo come cliente della pubblica amministrazione ma sempre più come soggetto partecipe, interessato alla costruzione e al mantenimento dei beni comuni, alla gestione della cosa pubblica.

In questa ottica il nostro lavoro ha cercato di occuparsi in particolare dei processi decisionali di tipo inclusivo adottati dalla pubblica amministrazione per mettere in atto nuove modalità di condivisione di scelte e di politiche pubbliche. Se le arene deliberative possono forse rappresentare una risposta alla crisi profonda dei tradizionali meccanismi di *policy making*, dei processi di rappresentanza e una forma innovativa di scelta collettiva (Bobbio, 2002) occorre, però, andare a verificare modalità e pratiche di gestione di tali processi

per verificarne la portata pubblica o al contrario l'uso retorico e vuoto, oltre che diversi elementi che attengono al *setting* deliberativo, alla cornice regolativa e al ruolo della pubblica amministrazione. Lo stesso tema del cambiamento organizzativo della pubblica amministrazione (o della sua persistenza), come esito e ricaduta di tali pratiche, è stato analizzato a partire da una dimensione istituzionale ovvero esaminando i caratteri costitutivi delle istituzioni, "riscoprendole" (March, Olsen, 1992) in relazione alla loro natura pubblica, alla capacità di elaborare valori e significati collettivi, alla definizione sociale dei problemi e delle soluzioni.

In particolare nella tesi si è fatto riferimento a due elementi:

- la dimensione cognitiva e simbolica dell'amministrare che mette in rilievo le opacità, il dato per scontato, gli elementi simbolici e culturali dei rapporti che coinvolgono attori e struttura;
- i dispositivi di coordinamento e i processi organizzativi che ne derivano e che dipendono strettamente dalla stessa componente cognitiva e simbolica.

Il tema dell'innovazione amministrativa, una volta tutto interno alla stessa struttura gerarchica, è stato messo cioè in correlazione con le proprietà generative delle interazioni sociali, con la dimensione cognitiva dell'organizzare e dei dispositivi messi in atto per regolare le azioni dei soggetti (Bifulco, de Leonardis, 1997) oltre che con le influenze provenienti dall'ambiente. Da un lato acquistano perciò preponderanza i processi tramite i quali tali interazioni si formano e dall'altro anche i dispositivi che organizzano, supportano e coordinano l'azione congiunta degli attori, influenzando e "plasmando" i contenuti e gli esiti successivi delle pratiche che gli attori metteranno in atto.

A partire da tali premesse si è analizzato (capitolo primo) il tema del cambiamento organizzativo attraverso una lettura dei sociologi classici (Weber, Merton, Crozier e Selznick) e contemporanei (a iniziare dai neo-istituzionalisti Powell e DiMaggio), sul tema della questione burocratica e della pubblica

amministrazione, che ha posto in rilievo i rapporti tra attori, istituzione e organizzazione. L'obiettivo è stato quello di mettere in evidenza come da un approccio razionale, basato su una concezione strumentale delle organizzazioni e della pubblica amministrazione si sia passati, con i nuovi apporti degli studi organizzativi, ad un'ottica che sottolinea la dimensione istituzionale delle organizzazioni a partire da una concezione processuale dell'organizzazione stessa. La pubblica amministrazione è stata considerata come un insieme di processi, puntando l'attenzione sulla sua costruzione sociale, sull'intersoggettività delle interazioni attraverso cui le pratiche e le culture si formano. All'interno di tale spazio gli attori, coinvolti in pratiche e discorsi, definiscono, infatti, interessi, obiettivi, strategie, ecc. attivando significato e senso nel momento che interagiscono tra di loro e si rapportano con l'esterno (Weick, 2001). In questo quadro il fenomeno burocratico assume una connotazione di significato molto diversa rispetto al passato poiché viene inteso come processo che attiva significati, costruendo se stesso e l'ambiente che lo circonda e con il quale intesse relazioni, tramite operazioni di scelta, di sistemazione e di attribuzione di senso (Bifulco, 1997).

Se tale approccio pone al centro dell'attenzione l'intersoggettività delle interazioni, attraverso cui si formano pratiche culturali e costrutti simbolici che altro non sono se non i materiali di cui sono fatte le istituzioni, rispetto al passato, oggetto di studio diventa il lavoro quotidiano dell'amministrare, della componente inerziale e delle inefficienze che non vanno più considerate come fisiologiche e date per scontate, ma come elementi per cogliere dinamiche e meccanismi di riproduzione quotidiana. Il capitolo, infine, sottolinea l'importanza della dimensione pubblica dell'azione amministrativa che appare indispensabile per attuare un recupero del senso e della cultura pubblica, attraverso una lettura trasparente e collettiva dei problemi, delle questioni e del rapporto tra amministrazione e cittadini che diventa costitutivo del processo dell'amministrare. Naturalmente si tiene conto anche del fatto che il ruolo della pubblica amministrazione viene spesso messo in crisi sia dall'interno che da

attori esterni che ne sottolineano la sua incapacità di costruire e riprodurre quei valori e quei modelli che dovrebbero, al contrario, sostenerla.

Il tema del cambiamento della pubblica amministrazione, al centro del secondo capitolo, è stato affrontato, invece, a partire dall'analisi delle trasformazioni nell'ambito della *governance*. In un quadro di crescente importanza della dimensione locale come luogo di cittadinanza, identità e soggettività, il modello fondato sul *government* ovvero sulla centralizzazione istituzionale e su relazioni di tipo gerarchico non pare adeguato per affrontare la complessità dei temi e la frammentarietà del contesto di riferimento. A tale modello si sostituisce un modello a rete che si fonda sulla cooperazione tra i molteplici soggetti, pubblici e privati, attori statuali e non statuali che si affacciano sulla scena. Si afferma così una diversa concezione della pubblica amministrazione e diversi sono i modelli di *governance* che vengono messi all'opera. In questo capitolo si è cercato di comprendere che cosa significhi oggi *governance*, quali le forme principali e le declinazioni concrete, al di là dell'uso retorico che spesso se ne fa, mettendo al centro dell'analisi la questione di fondo relativa al nuovo ruolo e funzione della pubblica amministrazione. Dopo aver analizzato caratteristiche, qualità e criticità dei modelli di *governance* fondati su logiche di mercato o comunitarie, si è approfondito il modello del *new public management*, che importato dai paesi anglosassoni, rappresenta in ambito pubblico un'applicazione concreta, fondata sui principi del mercato. Si è analizzato, infine, il tema della riforma della pubblica amministrazione in Italia tra cambiamento e immobilismo e si è proceduto a trattare il tema del ruolo degli enti locali nello sviluppo del territorio e delle città, che sempre più spesso vengono a trovarsi al centro di una doppia tensione dialettica, stretti tra la dimensione globale e locale e tra spinte cooperative e competitive.

Nel terzo capitolo si è discusso, invece, il tema del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini (e società civile) attraverso l'analisi dei processi decisionali di tipo inclusivo ovvero la messa in pratica di quei dispositivi con i quali la pubblica amministrazione anche nel nostro paese, così come in Europa, sta sperimentando nuove modalità di regolazione delle politiche pubbliche

attraverso pratiche di risostanzializzazione dell'esercizio della democrazia quali l'apertura di spazi di partecipazione diretta agli attori del territorio e il loro coinvolgimento nelle decisioni e nella progettazione e programmazione di attività. L'analisi condotta ha cercato di individuare caratteristiche ed elementi essenziali per misurare il grado di qualità di tali esperienze, la loro efficacia rispetto al tema della sfera pubblica e quanto esse, al di là dell'ambiguità, delle incertezze e dell'instabilità considerate fisiologiche, possano produrre innovazione nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini. Così accanto a parametri come, ad esempio, l'inclusività e la tipologia degli attori coinvolti, l'oggetto di riferimento, i luoghi della partecipazione, la cornice regolativa e la metodologia, le forme di rappresentanza, il ruolo della pubblica amministrazione ecc. si sono approfonditi gli aspetti legati alla natura pubblica di tali processi, intesa come interesse per le scelte collettive, in vista del bene comune, come attivazione della discussione collettiva, utilizzo di linguaggi e vocabolari del "pubblico", di giustificazioni legittime, di generalizzazioni delle questioni trattate ecc. (Bifulco, de Leonardis, 2005). Parametri attraverso i quali si è cercato di tematizzare anche la natura della stessa azione pubblica e delle istituzioni, per approfondire questioni legate alla qualità, al grado di democraticità interna, al livello di partecipazione ecc. Al centro dell'attenzione, inoltre, è stata posta l'analisi delle problematiche, delle criticità e delle potenzialità di tali processi decisionali partecipativi in rapporto all'innovazione istituzionale e organizzativa della pubblica amministrazione, sottolineando da un lato la debolezza e la fragilità di queste esperienze in Italia e dall'altro il loro fiorire e svilupparsi. Non è sufficiente, infatti, adottare pratiche partecipative perché queste producano dei risultati in termini di innovazione amministrativa e politica. Spesso le organizzazioni imitano comportamenti e miti razionalizzati consolidatisi nell'ambiente, per ottenere legittimazione e consenso. La stessa partecipazione è concepita e praticata in modi molto diversi tra di loro. Si passa da una integrazione passiva dei cittadini tipica della democrazia rappresentativa all'estremo opposto dove la partecipazione è intesa come *problem setting*, ovvero come una pratica che permette una definizione delle questioni

attraverso linguaggi comuni e prospettive condivise in vista di una risoluzione che ne esalti i caratteri di *publicness*, in sostanza che sottolinei il diritto di *voice* del cittadino (Borghi, 2006). E naturalmente in questo scenario acquisisce importanza una ridefinizione del ruolo della pubblica amministrazione che va verso competenze di regia, di promozione, di attivazione più che di semplice coordinamento. Scopo, infatti, delle istituzioni pubbliche dovrebbe essere quello di far emergere attori, identità e capacità politiche attorno ad un sistema di significati sociali, di valori e norme che siano condivisi (March, Olsen, 1997).

A partire da questo quadro interpretativo, la parte empirica - condotta mediante una metodologia di stampo qualitativo, attraverso l'utilizzo dell'osservazione partecipante e di interviste semi- strutturate - ha previsto una ricerca sul campo focalizzata sull'approfondimento empirico delle tematiche trattate nella prima parte. In particolare al centro dell'indagine è stato posto l'articolato e complesso dispositivo partecipativo di tipo inclusivo adottato dal Comune di Forlì in ambito culturale. Il processo partecipativo promosso dall'amministrazione comunale che ha coinvolto un centinaio fra associazioni e imprese culturali e che si è svolto nell'arco di quasi due anni, ha portato alla costituzione del Tavolo della Cultura intesa come Consulta di partecipazione.

Nei primi capitoli della parte empirica (4, 5 e 6) oltre ad approfondire la metodologia di ricerca prescelta, illustrare oggetto, obiettivi e fasi di ricerca si è delineato il contesto dell'indagine incentrando la riflessione sui principali dispositivi partecipativi adottati dalle pubbliche amministrazioni e le maggiori esperienze in ambito europeo e italiane di pratiche partecipative condotte in ambito culturale. Le prospettive di sviluppo socio-economico della provincia di Forlì - Cesena hanno permesso poi di inquadrare il contesto territoriale in cui questo processo ha trovato terreno fertile. L'analisi dell'organizzazione amministrativa comunale con particolare riferimento ai servizi culturali, agli strumenti partecipativi adottati dal Comune di Forlì, oltre che un esame delle politiche culturali e dei principali cambiamenti a livello culturale della città e ad una panoramica dell'associazionismo culturale del territorio hanno, infine,

fornito utili elementi per tratteggiare la cornice cognitiva, simbolica e culturale di riferimento.

Nei capitoli successivi (7, 8, 9 e 10) dopo aver messo in luce le tappe del percorso e i principali attori coinvolti, analizzando il *setting* deliberativo e la cornice regolativa, si è fatto riferimento alle molte idee di partecipazione che convivono all'interno della pubblica amministrazione da cui discende poi l'organizzazione concreta di tale dispositivo. Rispetto a quest'ultimo i problemi affrontati sono stati quello dell'inclusività dei soggetti e il tema della rappresentanza particolarmente cruciale nell'esperienza forlivese. Si è analizzata poi la natura di tale dispositivo attraverso la messa in opera delle dimensioni che connotano la nozione di pubblico: messa in visibilità, risalita in generalità, riconoscimento di beni in comune e terzietà. Infine si è conclusa l'analisi sia con l'esame delle condizioni interne alla pubblica amministrazione, per quanto riguarda il tema della partecipazione, inteso come coinvolgimento degli addetti e dimensione cooperativa dell'agire pubblico che con lo studio della natura pubblica degli stessi processi amministrativi facendo riferimento in particolare all'ambito culturale. Attraverso i risultati e le criticità emerse dal processo adottato si è cercato, infine, di riflettere sulla portata innovativa di tali dispositivi sia per quanto riguarda la nostra esperienza locale che più in generale facendo riferimento alle potenzialità, alle nuove opportunità, o al contrario ai rischi, alle ambiguità e alle difficoltà, a cui tali nuove modalità di azione pubblica aprono.

Infine per concludere vorremmo qui esplicitare in sintesi il punto di vista e l'ottica dalla quale ci siamo posti nello svolgimento di questo lavoro di tesi. Oltre alla prospettiva istituzionalista adottata e al riferimento alle più recenti teorie in campo organizzativo, il taglio dato all'intera analisi è stato quello rivolto a mettere in evidenza discrasie, *gap* e distonie tra livello delle affermazioni e pratiche realizzate. Ciò che più volte si è cercato di far emergere è, cioè, la differenza e la distanza tra quanto proclamato, mitizzato e professato a livello organizzativo e teorico rispetto a quanto poi realmente concretizzato,

implementato e realizzato a livello empirico dagli attori. In sostanza si è cercato di individuare non solo la retorica di certi argomenti (Battistelli, 2002) o al contrario il discorso proveniente dal basso (persuasione), ma anche la profonda differenza tra le astrazioni, le generalizzazioni, la ripetitività dei discorsi e la loro traduzione in azioni concrete, la messa in opera di principi e credenze.

E questo non soltanto per contestualizzare l'azione e radicarla all'interno del quadro sociale, culturale e politico di riferimento, ma anche per tentare di svelare le trappole del linguaggio, la patina che avvolge le relazioni discorsive, i rapporti tra gli attori, l'opacità degli intenti, l'ambiguità delle affermazioni, la ritualità dei discorsi, la loro apparente equivalenza. Naturalmente gli esiti delle azioni non sempre possono coincidere con quanto annunciato e previsto in fase iniziale, ma occorre distinguere e cercare di comprendere le ragioni di fondo di ciò che accade. Tanti sono gli elementi che entrano in campo e che possono incidere sui risultati finali oltre al fatto che sono i processi stessi a non poter essere già stabiliti a priori, conclusi e definiti nel dettaglio. Essi necessitano, infatti, di svilupparsi, costruirsi, di crescere ed evolversi nel gioco intersoggettivo e nel rapporto con l'ambiente, durante la loro messa in pratica. A volte ciò che più conta non è poi il raggiungimento dell'obiettivo prefissato, quanto quello che si crea intorno al processo, le capacità che emergono, le relazioni tra gli attori, il clima e gli atteggiamenti nei confronti dell'azione pubblica e della pubblica amministrazione.

In un'epoca di livellamento della capacità critica, di mancanza di tempo per analisi approfondite e di crisi della riflessione, dove trionfano gli stereotipi, così come l'approssimazione, l'adozione di tale prospettiva ci è sembrata un'operazione che potesse dare frutti interessanti, nella convinzione che solo arrivando alla radice delle questioni sia possibile riscoprire e rintracciare quelle condizioni dell'agire comune che stanno alla base dell'azione istituzionale, pubblica e del vivere civile e democratico.